

weit ein gesetzliches Zugriffsrecht<sup>44</sup>. Damit aber Sitzentscheidungen allgemeinverbindlich werden, muß ihnen durch Gesetz die erforderliche normative Kraft gegen-

b) Schließlich darf nicht unerwähnt bleiben, daß Mecklenburg-Vorpommern unter dem Einfluß von Schleswig-Holstein eine der „größtenteils“ „Demokratischen“

## Randbemerkung

### Scheinkandidaturen bei Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz\*

Von Universitätsprofessor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer\*\*

Die Geschichte klingt fast so, als hätte Walt Disney sie geschrieben: Der Abgeordnete Rocker aus Rockenhau-

sen fragt bei der Regierung seines Landes an, was sie unternehmen wolle, um Scheinkandidaturen bei Gemeinderatswahlen künftig zu verhindern. „Scheinkandidaturen“ sind dadurch gekennzeichnet, daß bestimmte Personen, vor allem hauptberufliche Bürgermeister und Beigeordnete, sich bei Gemeinderatswahlen auf die Wahllisten ihrer Partei setzen lassen, um mit Hilfe ihrer hohen Bekanntheit in der Gemeinde für ihre Partei möglichst viele Wählerstimmen zu ergattern, obwohl sie nicht im Ernst daran denken, das Mandat im Falle ihrer Wahl auch anzu-

\* Beitrag beim sechsten Professorengespräch der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer mit dem Landkreistag Rheinland-Pfalz am 6. Juni 1991 im Hambacher Schloß.

\*\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunalrecht und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

nehmen. Denn dann müßten sie ihr Amt als Bürgermeister oder Beigeordneter aufgeben und auf ihre Besoldung verzichten. Es gibt nämlich Unvereinbarkeitsvorschriften, die das gleichzeitige Innehaben von Amt und Mandat verbieten. Bürgermeister haben im übrigen auch ohne Mandat Vorsitz und Stimmrecht im Gemeinderat und auch deshalb normalerweise gar keine Veranlassung, ein Mandat zu übernehmen.

In ihrer Antwort bestätigt die Regierung: Scheinkandidaturen können die Ergebnisse der Gemeinderatswahlen verfälschen, und im Falle von Rockenhausen habe die Scheinkandidatur des dortigen Bürgermeisters bei den letzten Wahlen aller Wahrscheinlichkeit nach den Ausschlag gegeben, so daß seine Partei die absolute Mehrheit im Gemeinderat von Rockenhausen bekommen habe. Gleichwohl sah die Regierung zur Zeit keinen Bedarf, über Gesetzesänderungen nachzudenken. Vielmehr wolle sie erst die Ergebnisse einer Enquete-Kommission abwarten. Diese Kommission äußerte in ihrem Schlußbericht dann zwar „erhebliche Bedenken“ gegen Scheinkandidaturen, sah aber mehrheitlich ebenfalls davon ab, „derzeit“ einen Abhilfeschlag zu unterbreiten. Erst solle der Ausgang eines anhängigen Gerichtsverfahrens abgewartet werden, in dem die rechtliche Zulässigkeit von Scheinkandidaturen überprüft werde.

Was wie eine Geschichte von *Walt Disney* erscheint, ist handfeste Wirklichkeit und spielt in Rheinland-Pfalz vor der Wahl vom April 1991. Die Antwort der Regierung auf die Anfrage des Abgeordneten Rucker aus Rockenhausen ist in der LT-Drs. 11/4350 vom 25. Juli 1990 abgedruckt. Die vom rheinland-pfälzischen Landtag eingesetzte Enquete-Kommission „Wahlrecht und Kommunalverfassung“ hatte am 17. Dezember 1990 ihren Schlußbericht abgegeben (LT-Drs. 11/4707). Das Scheinkandidaturen betreffende Gerichtsverfahren war beim Verwaltungsgericht Neustadt/Weinstraße anhängig. Und die Unvereinbarkeitsbestimmung enthält § 5 des rheinland-pfälzischen Kommunalwahlgesetzes. Auch das Spiel mit dem Schwarzen Peter wurde wirklich praktiziert. Die Landesregierung reichte ihn an die Enquete-Kommission weiter, und diese rechtfertigte das „derzeitige“ Fehlen eines eigenen Reformvorschlages mit dem anhängigen Gerichtsverfahren.

In Wahrheit hätte die Enquete-Kommission unabhängig von der bevorstehenden gerichtlichen Entscheidung einen Gesetzesvorschlag unterbreiten können. Aufgabe von Gerichten ist es, das geltende Recht auszulegen. Aufgabe der Enquete-Kommission aber war es, Vorschläge für notwendige Gesetzesänderungen zu machen. Und eine spätere Ergänzung ihres Schlußberichts, wie sie die Worte „derzeit kein Vorschlag“ suggerieren, kam schon deshalb nicht in Frage, weil die Kommission sich nach ihrer letzten Sitzung aufgelöst hat.

Gegenmaßnahmen erscheinen um so dringender, als das Wahlrecht in Rheinland-Pfalz neuerdings stark personalisiert ist, der Wähler seine Stimmen kumulieren und panschieren kann und deshalb breiter Raum für Scheinkandidaturen von Prominenten besteht. Nach einer Analyse des Statistischen Landesamts hatten bei den Kommunalwahlen 1989 55 hauptamtliche Bürgermeister kandidiert; alle waren gewählt worden, keiner hatte jedoch das Mandat angenommen. In fast der Hälfte der Fälle soll durch

die Scheinkandidatur die Sitzverteilung geändert und in fünf Gemeinden und Verbandsgemeinden die absolute Mehrheit für eine Partei oder Parteienkoalition erreicht worden sein.

Scheinkandidaturen wirken sich nicht für alle Parteien gleich aus, sondern begünstigen im Nettoergebnis die SPD und die CDU, weil hauptberufliche Bürgermeister und Beigeordnete, die als Scheinkandidaten vornehmlich in Frage kommen, überwiegend von ihnen gestellt werden, während kleinere Parteien und Wählergruppen Nettoverlierer sind. Damit mag es zusammenhängen, daß die Enquete-Kommission, in der Landtagsabgeordnete der beiden großen Parteien die Mehrheit hatten, mehrheitlich davon absah, „derzeit“ etwas gegen Scheinkandidaturen zu unternehmen. Parlamentsabgeordnete sind überdies regelmäßig auch Mitglieder einer Kommunalvertretung vor Ort und auch in dieser Eigenschaft von Scheinkandidaturen selbst betroffen. Bei Verfassungsänderungen, auch bei Änderungen der Kommunalverfassung, wäre idealiter zu fordern, daß die Entscheidenden (und die die Entscheidung Vorbereitenden) die Auswirkungen auf ihre persönliche Situation nicht kennen dürfen. Dieser „Schleier des Nichtwissens“ (so der amerikanische Staatsphilosoph *John Rawls*), der Objektivität und Unbefangenheit sichern soll, hatte in unserem Fall ein großes Loch.

Bloße Appelle, Scheinkandidaturen in Zukunft zu unterlassen, versprechen keinen ausreichenden Erfolg. Für den einzelnen Bürgermeister oder Beigeordneten ist es nicht leicht, sich dem Ansinnen seiner Partei, eine Scheinkandidatur zu übernehmen, zu widersetzen, wenn „die anderen es auch tun“ und damit zusätzliche Wählerstimmen erlangt werden. Appelle sind wohlfeil. Scheinkandidaturen müssen für alle verbindlich verboten oder wirksam erschwert werden, d. h. der für allgemeine Regelungen zuständige Gesetzgeber ist gefordert.

Es trifft auch nicht zu, daß die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters, die in Rheinland-Pfalz inzwischen beschlossene Sache ist, das Problem beheben würde. Selbst wenn direkt gewählte Bürgermeister an solchen Manipulationen bei Gemeinderatswahlen nicht mitwirken sollten, bliebe doch das Problem der Scheinkandidaturen von *Beigeordneten*, das sich in Zukunft noch verschärfen dürfte.

Praktikable Vorschläge liegen auf dem Tisch. Der Gesetzgeber brauchte sie nur in das Kommunalwahlgesetz zu schreiben: Offene Scheinkandidaturen, bei denen der Kandidat von vornherein kein Hehl daraus macht, daß er das Mandat nicht übernehmen werde, könnten durch Gesetz für unzulässig erklärt werden (so ein Vorschlag des wissenschaftlichen Dienstes des rheinland-pfälzischen Landtags). Verdeckte Scheinkandidaturen könnten auf folgende Weise zu einem wesentlichen Teil unterbunden werden: Kandidaten, die ein mit dem Mandat unvereinbares Amt innehaben (oder früher schon einmal ein Mandat nach ihrer Wahl ausgeschlagen haben), müssen die Vermutung und den ersten Anschein gegen sich gelten lassen, daß ihre Kandidatur in Wahrheit nicht ernstgemeint ist. Sie müßten deshalb künftig durch Gesetz verpflichtet werden, dem Wahlleiter (bzw. seinem Stellvertreter) die besonderen Gründe zu nennen, die diesen ersten Anschein widerlegen. Die schriftliche Erklärung

rung müßte veröffentlicht werden. Da kaum zu erwarten wäre, daß ein Kandidat sich durch unglaubliche Gründe, die die Gegenpartei im Wahlkampf zerpfücken könnte, blamieren wollte, könnte dem Unwesen der Scheinkandidaturen in diesen Fällen ein Riegel vorge-schoben werden. Andererseits würden ernsthafte Bewerber (mit unvereinbaren Ämtern), wenn sie aus irgendwelchen Gründen doch einmal vorkommen sollten, nicht in ihrem Grundrecht auf Wählbarkeit beeinträchtigt.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verwirklichung dieser Vorschläge bestehen m. E. nicht. Die Kandidatur ist kein Selbstzweck, sondern gewinnt Sinn und Funktion aus ihrem Bezug auf die Möglichkeit der Mandatsübernahme. Die (auch in der Enquete-Kommission vertretene) Auffassung, die Freiheit der Bewerbung sei auch dann schutzwürdig, wenn die Übernahme des Mandats im Falle der Wahl von vornherein gar nicht ernstlich beabsichtigt sei, erscheint mir unhaltbar, obwohl sie es der Mehrheit der Kommission erleichtert hat, Abhilfeschläge beiseite zu schieben. Eine Kandidatur, die nach dem Willen des Bewerbers gar nicht zum Erfolg führen soll, kann keinen verfassungsrechtlichen Schutz beanspruchen. Im Gegenteil: Gesetzgeberische Gegenmaßnahmen erscheinen geradezu geboten, weil Scheinkandidaturen zu Wettbewerbsverzerrungen zugunsten bestimmter Parteien führen. Das Bundesverfassungsgericht hat aber immer wieder mit Recht Nachdruck darauf gelegt, daß der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien und Gruppierungen bei Wahlen äußerst streng eingehalten wird.

Scheinkandidaturen lassen sich auch nicht mit den Prinzipien der parlamentarischen Demokratie rechtfertigen, wie sie im Bund und in den Ländern gelten. Dort treten die Regierungsmitglieder (oder die, die es werden wollen) bei Wahlen herkömmlicherweise als Spitzenkandidaten ihrer Parteien auf, und beim Wechsel der Mehrheit wechselt grundsätzlich auch die Regierung. Der rheinland-pfälzischen Gemeindeverfassung ist ein derartiges parlamentarisches System aber fremd: Der Bürgermeister hat mit zehn Jahren eine doppelt so lange Amtszeit wie der auf fünf Jahre gewählte Gemeinderat und kann auch beim Mehrheitswechsel nach Gemeinderatswahlen nicht ausgetauscht werden. Dazu wäre eine Zweidrittelmehrheit erforderlich, die regelmäßig fehlt. Das zeigt: Der Bürgermeister soll eine vom möglichen Mehrheitswechsel im Gemeinderat unabhängige Stellung haben. Der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung liegt also offen-

bar eine andere Konzeption zugrunde als dem parlamentarischen System.

Angesichts des Schwarzen-Peter-Spiels der zuständigen Instanzen ist nun erst einmal ein Gericht in die Bresche gesprungen. Die Erste Kammer des Verwaltungsgerichts Neustadt hat am 17. 12. 1990 eine bedeutsame rechtschöpfende Entscheidung getroffen (Aktenzeichen 1 K 3475/89. NW.). Sie geht davon aus, eine nur in der Absicht des „Stimmenfanges zugunsten anderer Bewerber“ eingegangene Scheinkandidatur sei keine Bewerbung im Sinne des Kommunalwahlgesetzes. Wenn Umstände vorliegen, „die die Annahme nahelegen“, daß eine Scheinkandidatur vorliege, müsse eine Überprüfung vorgenommen werden: durch die Parteimitgliederversammlung, durch den Wahlleiter (bzw. im Falle von Interessenkollision durch seinen Vertreter) und durch den Wahlausschuß. Besonders von Personen, die ein mit dem Mandat unvereinbares Amt innehaben, also vor allem hauptamtlichen Bürgermeistern und Beigeordneten, sei eine Erklärung nötig, die die „sich aufdrängende Annahme“ widerlege, daß das Mandat im Falle der Wahl gar nicht angenommen werde.

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Neustadt ist noch nicht rechtskräftig; es ist Berufung beim Obergerverwaltungsgericht Koblenz eingelegt. Dennoch hat sie die Entwicklung ein gutes Stück weitergebracht und in der Sache die Begrenzung, zu der der Gesetzgeber sich bisher nicht hat aufrufen können, von Gerichten wegen durchgesetzt. Das Obergerverwaltungsgericht wird zusätzlich den Gedanken zu berücksichtigen haben, daß Scheinkandidaturen den Wettbewerb verfälschen und den strengen Grundsatz von der Chancengleichheit der Parteien und Wählergruppen in der Demokratie verletzen.

Noch besser wäre es jedoch, wenn der Gesetzgeber sich selbst zu einer Lösung aufrufen könnte und diese nicht wie bisher den Gerichten zuschieben würde.

Der Ablauf des Verfahrens zeigt jedenfalls,

- wie eine Entscheidung, die für die Mehrheit unbequem ist, aufgeschoben und die Verantwortung dafür wie ein Schwarzer Peter weitergereicht wird, besonders bei Entscheidungen, die die Machtverteilung beeinflussen;
- wie auch eine Enquete-Kommission, die mehrheitlich mit Betroffenen besetzt ist, Entscheidungen eher blockieren als erleichtern kann und
- wie die Rechtsprechung als eine Art Ersatzgesetzgeber sich genötigt sieht, in die Bresche zu springen.

## Rechtsprechung

*BauGB §§ 19, 20, 30, 31; BauO Berlin § 73 (Teilungsgenehmigung, Vereinigungsbaulast)*

**Der bauplanungsrechtliche Grundstücksbegriff kann durch (landesrechtliche) Baulasten nicht verändert werden.**

**Durch die Bestellung von Baulasten können im Einzelfall die tatsächlichen Voraussetzungen für die Genehmi-**

**gung einer Grundstücksteilung im Wege der Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB geschaffen werden, wenn grundstücksbezogene Besonderheiten vorliegen. Ein in diesem Sinne atypischer Sachverhalt wird allerdings nicht schon durch die Bestellung der Baulast begründet.**

*BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1991 - 4 C 51.87 - (OVG Berlin)*